

## ARTIGO ORIGINAL

## ORIGINAL ARTICLE

## Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes?

## Pluriannual Plan, Budget Guidelines Law, Annual Budget Law, Participatory Budget and Goals Program: conflicting or complementary instruments?

*Victor Corrêa Silva<sup>1</sup>*

*Ivan Trizi Amorim<sup>2</sup>*

### Resumo

### Abstract

**As transformações** no Estado brasileiro a partir do final da década de 1980 trouxeram uma série de inovações no campo do planejamento governamental, exigindo maior rigor na sua elaboração e execução, vide o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como novas possibilidades de articulação com a sociedade, com destaque ao Orçamento Participativo (OP). Ainda neste sentido, seguindo as prerrogativas de metas e indicadores para mensurarem a eficiência, eficácia e efetividade da Gestão Pública, fruto principalmente da Reforma do Estado, surgem novos mecanismos, como o Programa de Metas. Dessa forma, o presente estudo, descritivo e exploratório, analisa os três supracitados instrumentos de planejamento e busca compreender possíveis complementaridades e/ou conflitos resultantes destas ferramentas.

**Palavras-chave:** Planejamento governamental; gestão pública; instrumentos de controle.

**Changes in** Brazilian State from end of 1980's has brought a series of innovations on government planning demanding rigorousness on its formulation and implementation, as the "Plurianual Plan" (Plano Plurianual – PPA), the "Budget Guidelines Law" (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) and "Annual Budget Law" (Lei de Orçamento Anual – LOA), as well as new possibilities of interaction with society, emphasizing "Participatory Budget" (Orçamento Participativo). Still on this matter, following goals and indicators prerogatives in order to measure the efficiency and effectiveness of Public Management, mainly due to the State Reform, new mechanisms emerge, such as the "Goals Program" (Programa de Metas). The present descriptive and exploratory study aims to analyze three planning instruments and seeks to understand possible complementarities and / or conflicts resulting from these tools.

**Keywords:** government planning, public management, control instruments.

<sup>1</sup>Professor do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Metodista de São Paulo. [victor.silva@metodista.br](mailto:victor.silva@metodista.br)

<sup>2</sup>Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (Universidade de São Paulo - USP) e Pós-graduando em Controladoria Governamental (Tribunal de Contas do Município de São Paulo - TCM/SP)

## Introdução

Segundo Keinert (1994), no início dos anos 1990, por uma série de fatores que podem ser explicados a partir da conjuntura política brasileira, inicia-se um processo de transformações no Estado brasileiro, viabilizando a instituição de uma Gestão Pública pautada na conciliação entre política e técnica, partindo do princípio de que este é um dos fundamentos essenciais para o desenvolvimento.

Somado ao alinhamento – ou tentativa – entre política e técnica na condução da gestão dos desafios públicos, o cenário no início daquela década trazia, de maneira institucionalizada, a partir da Constituição Federal de 1988, um novo elemento às discussões: a participação cidadã.

Neste sentido, a participação cidadã, atrelada à capacidade política e à competência técnica dos gestores, direciona a administração pública para um novo paradigma, no qual a Gestão Pública deve responder às demandas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que existem mecanismos de controle e responsabilização sobre as ações adotadas.

No plano de fundo dessas ações, caracterizado por situações como a conturbada transição política, a readequação do modelo estatal, os escândalos políticos e as novas conquistas democráticas após décadas de supressão de liberdades, têm início, de fato, ações no sentido de promover o controle e a participação popular no planejamento governamental.

O objetivo deste artigo será ponderar sobre a questão do planejamento a partir da análise de três instrumentos, a saber: o conjunto de instrumentos de planejamento definidos constitucionalmente: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA); o Orçamento Participativo (OP); e o Programa de Metas.

Para tanto, foram realizados levantamentos bibliográficos sobre o histórico, práticas e críticas aos instrumentos, relatando os principais pontos sobre eles. A natureza da pesquisa é descritiva, ao passo que apresenta os dados disponíveis, e exploratória, a partir da tentativa de relacionar as temáticas e propor novas críticas e reflexões sobre as abordagens.

Desta maneira, este artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção serão feitas breves considerações acerca do planejamento governamental brasileiro, abordando, posteriormente, com maior nível de detalhamento, o PPA, a LDO e a LOA;

na sequência, a conceituação acerca do OP; e, posteriormente, o enfoque do Programa de Metas. Apresentados os conceitos e dados iniciais, segue uma seção relacionada à discussão das abordagens apresentadas e, por fim, as considerações finais e sugestões de continuidade dos estudos.

### **Planejamento Governamental**

Abordar o planejamento governamental requer, antes de tudo, uma retomada histórica dos fatos que promoveram o desencadeamento das ações desenvolvidas hoje no Estado brasileiro.

Atentando para o final da década de 1980, no pujante momento de transformações, percebe-se a mudança estrutural originada pela Constituição Federal de 1988, intensificando a descentralização político-administrativa do nível nacional (federal) para os níveis subnacionais (estadual e municipal), aumentando as relações entre as esferas governamentais, a participação dos governos locais na repartição de recursos fiscais e as competências do ente municipal (FARAH, 2010), procurando aproximar cada vez mais Estado e sociedade.

A CF/88 retoma o processo de organização administrativa do Estado, realizado a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e ganha maior destaque a partir de 1995, com a Reforma do Estado, objetivando pôr fim às práticas patrimonialistas ainda existentes, bem como adotar um modelo de administração gerencial, com maior ênfase na gestão por resultados, com foco no atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998).

Pode-se dizer também que a CF/88, dentre os diversos avanços no que tange à propositura de um novo modelo de Estado, reconhecendo e legitimando a participação cidadã nos processos governamentais, institui mecanismos de planejamento a todos os entes da federação, buscando assim o estabelecimento de processos claros para o desenvolvimento das ações de governo.

Nota-se, portanto, a importância estratégica do planejamento governamental, que está diretamente ligado ao ciclo de políticas públicas – a saber: agenda, formulação, implementação e avaliação, já que sem o correto planejamento, relacionado principalmente à etapa de formulação, a execução dos projetos fica prejudicada, ou até mesmo inviabilizada.

Desse modo, contextualizam-se aqui três instrumentos de planejamento governamental, o primeiro obrigatório, relacionado ao ciclo orçamentário: plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA); o segundo, de iniciativa do poder público, buscando a aproximação com a sociedade, mas de caráter não obrigatório, o Orçamento Participativo; e, por fim, o Programa de Metas, instrumento de planejamento relacionado ao estabelecimento de objetivos a serem atingidos pela Gestão Pública, e, como poderá ser notado ao longo do trabalho, com finalidades semelhantes às do PPA.

### **Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Na Constituição Federal de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”, foram introduzidos no sistema de planejamento e orçamento brasileiro o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O PPA é resultado de uma experiência no processo orçamentário iniciada com a Lei nº 4.320/1964, que determina em seu artigo 23 que as receitas e as despesas de capital sejam objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC), aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio. Com a vigência da Constituição de 1967, e a edição da Emenda Constitucional n. 1/1969, esse dispositivo passou a ser denominado Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) – de duração trienal – a “expressão financeira dos Planos Nacionais de Desenvolvimento” no âmbito federal e, respectivamente, nos planos estadual e municipal (ROCHA, 2008; GIACOMONI, 2010).

O antigo Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) – instrumento de integração entre plano e orçamento – foi criado pela Lei Complementar nº 3, de 1967, e tinha como funções a programação dos dispêndios do governo federal e a orientação do orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Ademais, o Orçamento Plurianual, elaborado através do modelo de orçamento-programa, indicaria os recursos orçamentários e extraorçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, e os financiamentos contratados ou previstos, de capital de origem nacional ou estrangeira (PAGNUSSAT, 2006).

Já o plano plurianual, instrumento de planejamento de médio prazo, tem duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato político e terminando no segundo ano do mandato seguinte – visando a garantir a continuidade do planejamento e das políticas públicas; a lei de diretrizes orçamentárias, instrumento de curto prazo, é válida para um exercício financeiro – que coincide com o ano civil, compreendendo o período de 1º. de janeiro a 31 de dezembro; e a lei orçamentária anual, também válida para um exercício fiscal (COSTA, 2006; PARES & VALL, 2006).

A lei de instituição do plano plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”; a lei de diretrizes orçamentárias “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”; e a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal da União, o orçamento das empresas estatais federais e o orçamento da seguridade social e “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (BRASIL, 2012).

Todas as três leis ordinárias supracitadas são de iniciativa privativa do presidente da República e são apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, com o auxílio de uma Comissão Mista Permanente para, depois, retornarem ao Chefe do Executivo para sanção – em que pesem algumas adaptações, o processo é o mesmo nos entes subnacionais.

Assim, os dispositivos constitucionais garantem também ao Poder Legislativo a criação de despesas e de emendas à proposta orçamentária (BRASIL, 2012). Para encerrar o ciclo orçamentário – uma série de fases que se repetem em períodos prefixados – ocorrem a execução dos orçamentos aprovados, o acompanhamento ou fiscalização da execução e a avaliação ou julgamento das contas do orçamento (SANCHES, 2006). Então, também compete ao Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, verificar, acompanhar e avaliar a execução orçamentária (ROCHA, 2008).

O orçamento público brasileiro compatibiliza vontades aos recursos disponíveis através da previsão das receitas e da fixação das despesas públicas, contendo, assim, na peça orçamentária, a estimativa das receitas e a autorização para a realização de despesas públicas, ambas atreladas a um sistema de planejamento público das ações a serem realizadas para o cumprimento de diversas finalidades em determinado exercício, que coincide com o ano civil. Desse modo, o orçamento público é autorizativo, não impositivo (COSTA, 2006).

Normativamente disciplinados os instrumentos de planejamento e orçamento público na Constituição Federal de 1988 – essencialmente dos artigos 165 a 169 – e nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, em nível nacional, durante os governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994), pela primeira vez, foi elaborado o PPA, visando a abranger o período de 1991 a 1995.

O segundo e o terceiro PPA foram elaborados durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que compreendeu o período de 1995 a 2002. Diferentemente do primeiro instrumento, quinquenal, a partir do segundo PPA (1996 a 1999), o período de sua abrangência passou para quatro anos, em decorrência da Emenda Constitucional nº 5/1994, que reduziu o mandato presidencial para quatro anos também (GIACOMINI, 2009). O terceiro PPA (2000-2003) recebeu uma denominação e passou a ser conhecido também como *Avança Brasil*.

Ademais, naqueles anos, pelo menos dois acontecimentos, de relevância nacional, que influem nas áreas de planejamento e orçamento públicos estavam sendo retomados ou iniciados no país. Em 1995, a Reforma Gerencial – antecedida pela Reforma Burocrática e pela Reforma proporcionada pelo Decreto-Lei nº 200/1967 – e que teve como documento básico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (BRESEER PEREIRA, 1998).

A Reforma Gerencial – que visa à consolidação do ajuste fiscal, à modernização, à eficiência e à qualidade do serviço público, voltado ao cidadão – foi realizada normativamente através de uma reforma constitucional do capítulo *Da Administração Pública*, sendo aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRESEER PEREIRA, 1998). Ainda, por meio desta Emenda Constitucional, o princípio da eficiência foi inserido no artigo 37, *caput*, da Constituição brasileira de 1988, somando-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (DI PIETRO, 2009).

No ano de 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que busca a austeridade fiscal por meio de mecanismos de controle de finanças públicas – estabelecimento de limites para o pagamento de pessoal, para a dívida pública, para os gastos correntes e aos investimentos e despesas extraordinárias, por exemplo – para os entes da federação brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em suma, a ideia é que os gestores públicos não gastem mais do que arrecadam (PARES & VALL, 2006; SLOMSKI, 2008).

Assim, instrumentos recentes vêm somar-se à Lei nº 4.320/1964, que “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (Lei nº 4.320/1964).

Durante o governo Lula (2003-2010), o governo federal elaborou o quarto e quinto PPAs. O quarto PPA (2004-2007) também ficou conhecido como *Plano Brasil de Todos*. Em seguida, foi organizado o quinto PPA (2008-2011). Por fim, durante o atual governo da presidenta da República Dilma Rousseff (2011-2014), foi elaborado o sexto e vigente PPA, também denominado *Plano Mais Brasil*, visando a abranger o quadriênio 2012-2015.

Percebe-se assim a implantação de um modelo de planejamento que busca o planejamento estratégico de médio e curto prazo, evidenciando suas metas e prioridades de ação, servindo então como instrumento norteador das ações executadas nos próximos anos.

Em se tratando de planejamento de longo prazo, o Brasil retomou a prática no período pós-redemocratização ao passar por algumas experiências, mas que ainda não obtiveram êxito, mesmo em nível federal. Durante o governo Fernando Henrique, foi elaborado o plano *Brasil 2020*; durante o governo Lula, foram elaborados os planos *Brasil 3 Tempos* e *Brasil 2022*.

### **Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo (OP) pode ser compreendido como instrumento que viabiliza a participação dos cidadãos nas decisões relacionadas ao orçamento anual, mobilizando a sociedade para a participação no processo decisório.

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004 *apud* WAMPLER, 2008).

Diferentemente do PPA, LDO e LOA, que são obrigatórios para todos os entes federados, o Orçamento Participativo não é exigido por lei, e caracteriza-se por ser um instrumento local, utilizado nos entes municipais.



As primeiras iniciativas de participação popular nos governos locais tiveram início ainda durante o período de regime militar brasileiro (1964-1985), ainda que de maneira incipiente e com diversas problemáticas, que não são objeto de pesquisa neste artigo, porém, são ações embrionárias para outras iniciativas nos anos vindouros (CARVALHO *et al.*, 2002).

A experiência mais difundida na literatura sobre orçamento participativo destaca as ações desenvolvidas primeiramente na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989 – no imediato período pós-redemocratização e elaboração da “Constituição Cidadã” – e na cidade de Belo Horizonte (MG), em 1993. Tais ações são consideradas pioneiras e frutos de diversificados estudos a propósito de sua importância sobre múltiplos pontos de vista.

Com a ideia inicial de empoderamento da população, que via suas ações limitadas apenas ao período eleitoral, tem-se a instituição de novas formas de promoção de experiências de gestão participativa e democrática (CARVALHO, *et al.*, 2002). Este instrumento pode ser visto como uma “complementação à democracia representativa” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2012), considerando que permite à população que participe das decisões sobre os recursos orçamentários e que, ainda, promove a cidadania, aproximando poder público e sociedade.

A grande possibilidade de uso do OP como forma de participação popular trouxe distintas maneiras de interpretação sobre o tema, conforme ressalta Souza (2001). Com a finalidade de sintetizar e agregar os estudos, a autora propõe a compreensão dos estudos sob quatro perspectivas: gestão, educação, política e mudança social.

Neste artigo, há a clara predominância em adotar as visões do campo da gestão, por deslocar-se para a perspectiva de análise das decisões compartilhadas dos recursos orçamentários (SANTOS, 1998 *apud* SOUZA, 2001) e gestão fiscal social (NAVARRO, 1997 *apud* SOUZA, 2001).

Vale lembrar que há distintos modelos que podem ser adotados, não existindo uma padronização do instrumento com regras e passos que devem ser seguidos. Cada qual pode optar por distintos mecanismos de discussão e participação, bem como seu poder decisório. Costa (2010), por exemplo, ilustra que em determinadas localidades ele é deliberativo, ou seja, com maior força às vontades da população, e, em outras, ele é apenas consultivo, situação em que é realizada apenas uma consulta à população, cabendo a decisão final ao poder público.

Esta questão é abordada também por Souza (2001), que elenca algumas problemáticas inerentes ao OP. Dentre os problemas, cabe destacar a já abordada



característica consultiva do instrumento, a dificuldade em atender às demandas cidadãos em termos de disponibilidade de recursos públicos e as questões clientelistas que permeiam os processos decisórios.

Vitale (2004) reforça ainda o aspecto relacionado ao caráter facultativo da adoção do OP, já que não há obrigatoriedade em lei para a sua implementação, em nenhum nível de governo, nem ao menos nas localidades pioneiras, como Porto Alegre. O autor ainda destaca a discussão acerca da imposição do instrumento a partir de legislação específica, o que, segundo ele, poderia deslegitimar o OP, tirando o caráter de iniciativa livre, engessando o modelo, trazendo mais prejuízos que benefícios para as gestões.

Tem-se, portanto, um instrumento de planejamento que tem força sobre as questões governamentais a partir da capacidade de diálogo do ente público com a sociedade, ouvindo-os sobre as principais demandas, expectativas e reais necessidades de gastos locais. Isso ocorre basicamente na última fase do ciclo de planejamento tradicional, influenciando e direcionando o orçamento anual (LOA) (FERREIRA e SANTOS, 2008).

Obviamente, tal processo de decisão conjunta carrega consigo não somente aspectos positivos à gestão participativa, já que, assim como todo processo de decisão, está sujeito a diversas pressões e dificuldades, limitando a possibilidade de ação da sociedade, e sujeito a variações nos seus resultados (WAMPLER, 2008).

Ressalta-se também a imensa dificuldade em avaliar os resultados do OP, devido à sua “amplitude de propósitos” (SILVA e CARVALHO, 2006). Tal amplitude está relacionada aos muitos propósitos do instrumento, desde a melhor alocação do recurso, até a promoção de cada vez maior participação social no processo, sendo de difícil avaliação completa de seus resultados.

Assim, tem-se um instrumento não obrigatório, com possibilidade de ser deliberativo ou consultivo, dependendo da iniciativa do poder público, mas que, de qualquer maneira, aproxima a população do governo, possibilitando maior controle social e participação nas decisões.

### **Programa de Metas**

A adoção da gestão por resultados necessita da orientação da Gestão Pública para metas e indicadores. O Brasil já possui algumas experiências nesse sentido, no entanto, a prática é ainda bem incipiente e restrita, além de pouco conhecida pela população e de

pouca apropriação pela classe política brasileira. Assim, a necessidade de adoção desse instrumento gerencial em grande escala passa, antes de tudo, pelo convencimento dos diversos atores sociais e políticos (ABRUCIO, 2007).

Apesar de já contar com o PPA, assim como todos os entes da federação, o município de São Paulo foi pioneiro no processo de convencimento dos diversos atores sociais e políticos a fim de ter aprovado e implementado o seu Programa de Metas, e já inspirou diversas cidades brasileiras, além de cidades de outros países, como Chile e Argentina (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2012).

De acordo com o levantamento mais recente do portal da *Rede Nossa São Paulo*, a relação das cidades brasileiras que já adotaram o Programa de Metas é a seguinte: Barra Bonita, Campinas, Cosmópolis, Fernandópolis, Holambra, Ilhabela, Itapeva, Jaboticabal, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, São Carlos, São José do Rio Preto, São Paulo, Taubaté (São Paulo); Niterói, Rio de Janeiro, Teresópolis (Rio de Janeiro); Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilhéus (Bahia); Anápolis (Goiás); Belo Horizonte, Betim, Formiga, Ipatinga e Ouro Branco (Minas Gerais).

Assim, o Programa de Metas passa a fazer parte de um conjunto de instrumentos de planejamento público já existentes, como o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor, o PPA, a LDO e a LOA, o Orçamento Participativo e outros setoriais, regionais, locais e específicos.

Na cidade de São Paulo, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 08/2007 foi resultado de proposta apresentada pela sociedade civil, a partir da mobilização do então *Movimento Nossa São Paulo*, por intermédio de iniciativa popular assinada por, pelo menos, 5% (cinco por cento) dos eleitores do município, a fim de atender ao disposto no artigo 36, inciso III, e artigo 44, inciso I, da Lei Orgânica local.

A Lei Orgânica prevê em seu artigo 5º, § 1º, inciso II, o exercício do poder pelo povo, entre outros, através de “iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros”. Ainda, emendas à Lei Orgânica estão nominalmente descritas nos incisos do artigo 34 da referida Lei, fazendo parte do processo legislativo do município de São Paulo.

Após a grande mobilização e submissão do Projeto pelo então *Movimento Nossa São Paulo* e a apreciação pelos parlamentares, a aprovação ocorreu em 19 de fevereiro de 2008 por unanimidade – 54 dos 55 vereadores (1 ausente) da Câmara Municipal de São Paulo votaram favoravelmente. Buscou-se, assim, reforçar o comprometimento do Poder Executivo do município de São Paulo com a elaboração e o cumprimento do programa

da campanha eleitoral, objetivando inibir a recorrente prática do descolamento com relação ao programa de governo, e traduzido em metas.

Então, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 08/2007 foi transformado em Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que acrescentou ao artigo 69 o artigo 69-A e seus seis incisos, além dos incisos IX e X ao artigo 137, que passaram a ter validade prática a partir do ano de 2009 – coincidindo com uma nova gestão municipal. Por outro lado, o Capítulo VII, *Do Planejamento Municipal*, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, em sua Seção II, *Dos Instrumentos de Planejamento Municipal*, artigo 144, não listou entre os seus incisos o Programa de Metas.

Conforme os novos dispositivos normativos, o prefeito da cidade de São Paulo, eleito ou reeleito, deverá apresentar o Programa de Metas de sua gestão em até noventa dias após sua posse, instrumento que será amplamente divulgado pelos meios de comunicação, além da obrigatoriedade pelo veículo oficial, o Diário Oficial da Cidade – importante também para popularizá-lo e permitir o seu controle pelos interessados.

A Gestão Pública municipal de São Paulo, visando a atender o disposto na Emenda nº 30, buscou inspiração nos modelos de gestão por resultados e de acompanhamento da Gestão Pública implementados nas cidades de Bogotá (Colômbia), Barcelona (Espanha), Mineápolis (Estados Unidos) e Sidney (Austrália), elaborando a *Agenda 2012* entre os meses de janeiro e março de 2009 através das secretarias municipais, com a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempla) da Prefeitura de São Paulo.

A maneira aparente pela qual o portal da *Agenda 2012* disponibiliza as informações, a partir das metas quantitativas a serem atingidas, facilita o monitoramento pela população, pelas entidades da sociedade civil, pelos meios de comunicação e pelo Poder Legislativo, através da Câmara dos Vereadores – com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – pretendendo atender não apenas ao princípio da publicidade, mas, também, ao da transparência.

O andamento da execução das metas é passível de ser monitorado através de um dispositivo existente no portal denominado *Termômetro*. No entanto, cabe aqui fazer uma importante constatação: cada meta possui as etapas necessárias a serem percorridas para a sua conclusão, mas, sem um cronograma, sem indicação de datas – à exceção da data em que foi concluída, após ser concluída, no formato mês e ano ou apenas ano.

Além do acompanhamento da implementação das metas ao longo da gestão através do portal da *Agenda 2012* – podendo ser utilizado o canal *Agenda Responde* para tirar dúvidas, fazer sugestões e comentários e inscrever-se para receber informações sobre a evolução das metas por *e-mail* – a participação social pode se dar por meio das audiências públicas, que são realizadas em cada uma das 31 subprefeituras em até 30 dias do término do prazo do Chefe do Poder Executivo municipal apresentar o seu Programa de Metas, de acordo com o artigo 69-A, § 2º, da Lei Orgânica.

A população pode participar também através do Conselho Consultivo do Programa de Metas (CCPM), criado pelo Decreto nº 50.996, de novembro de 2009, e vinculado à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do município de São Paulo, cujo secretário é o presidente. Apesar da obrigatoriedade de reuniões trimestrais, de acordo com as informações constantes no portal *Agenda 2012*, houve apenas mais dois encontros após a primeira reunião, realizada apenas em dezembro de 2010.

A primeira experiência do mais novo instrumento de planejamento governamental, de médio prazo, expressa as 223 metas por meio da articulação de cinco eixos estruturantes, dos seis existentes: cidade de direitos (metas: 1 a 50); cidade sustentável (metas: 51 a 122); cidade criativa (metas: 123 a 174); cidade de oportunidades (metas: 175 a 203); cidade eficiente (metas: 204 a 223); e cidade inclusiva (eixo de articulação).

Cada um dos cinco eixos contém uma breve apresentação; as áreas (secretarias) envolvidas; os objetivos, que traduzem preceitos e princípios gerais de cada eixo em ações estratégicas e prioridades da gestão; as metas, de curto, médio e longo prazos; e o glossário, que auxilia no entendimento de diversos termos do portal, entre eles, os termos utilizados na nomenclatura das metas.

Não há hierarquia entre os cinco eixos estruturantes, nem entre as metas de cada um deles e algumas metas pressupõem o cumprimento de compromissos dos governos federal e estadual e de organismos internacionais.

O agrupamento de metas semelhantes em uma única meta, ou seja, de metas que tratam da mesma questão – preservando o detalhamento presente internamente, quanto às fases – é interessante, pois, para cada plano, programa ou ação poderia haver uma meta correspondente, aumentando exponencialmente o número de metas e, consequentemente, dificultando o controle social.

A sete meses do final da gestão do prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab e da *Agenda 2012*, das 223 metas, 152 estão em andamento, 1 não foi iniciada e 70

foram concluídas. No entanto, ao se analisar o andamento das metas através do *Termômetro*, há inconsistências.

O *Termômetro* informa, resumidamente, que das 223 metas, 73 foram concluídas, 1 não foi iniciada e 149 estão em andamento (última visualização: 12/5/2012), ao contrário da análise pormenorizada, meta por meta, através das etapas, feita por intermédio do mesmo dispositivo, que informa que das 223 metas, 71 foram concluídas, 1 não foi iniciada e 151 estão em andamento.

Ainda há, aqui, duas discrepâncias. A primeira, com relação à meta n. 54 – atendimento a 60 mil famílias com urbanização de favelas e loteamentos em áreas de mananciais. Diferentemente da divulgação, não foi atingida, pois, de acordo com o acompanhamento das etapas internas oferecidas pela meta, 13.487 famílias foram atendidas até o momento. A segunda, com relação à meta n. 122 – quatro campanhas educativas sobre sustentabilidade urbana – é contada duplamente, ora como concluída (situação factível), ora como em andamento.

As 223 metas sofreram duas revisões até o momento: a primeira, 18 metas, em janeiro de 2011; a segunda, 11 metas, em novembro do mesmo ano. Os ajustes se deram com relação à: quantidade, redação, localização e secretaria responsável, por exemplo.

As alterações programáticas pelo prefeito são previstas e estão amparadas, normativamente, desde que justificadas por escrito e divulgadas amplamente pelos meios de comunicação, de acordo com o artigo 69, § 4º, da Lei Orgânica Municipal. Adaptações a distintos cenários econômicos e atenção ao rigor fiscal estão entre as possibilidades. O importante canal *Notas & Notícias*, do portal da Agenda 2012, traz informações referente à atualizações das metas.

A Emenda nº 30 exige também a divulgação anual de relatório da execução do Programa de Metas, a ser disponibilizado nos meios de comunicação. No entanto, no portal da *Agenda 2012* – principal meio de comunicação entre o poder público e a sociedade no que se refere às metas – não é possível acessar os relatórios referentes aos anos de 2009 e 2010, apenas o relatório do ano de 2011.

No caso do não cumprimento das metas estabelecidas, não há dispositivo legal que responsabilize o Chefe do Poder Executivo municipal, mas, a população passou a contar com um meio que traz uma linguagem mais bem compreensível, ainda que muitas melhorias sejam necessárias. Assim, o controle social das atividades do poder público é essencial.

Em que pese a considerável repercussão na sociedade, o Programa de Metas é um instrumento novo, mas não é inovador. O Plano Plurianual (PPA) já trabalha com metas desde a sua inclusão no ordenamento jurídico, na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, tal Programa poderá ter o mérito de se configurar como um facilitador acerca da leitura do PPA. Assim, com o aperfeiçoamento do mais recente instrumento, todo o PPA e toda a LOA poderiam ser traduzidos na linguagem mais acessível do portal da *Agenda 2012*, cuja existência se deu a partir da exigência legal do Programa de Metas.

Desse modo, para cada meta, seria interessante a inclusão dos recursos necessários para atingi-la, ou seja, que o orçamento acompanhe o planejamento, com a mesma linguagem acessível presente no portal da *Agenda 2012*. O objetivo é aprimorar o desempenho do governo municipal, da Gestão Pública, e o acompanhamento pela população da destinação dos recursos arrecadados, atentando aos princípios de economicidade e eficiência, além da eficácia e efetividade de cada item do Programa de Metas.

Porém, para isso, é necessário também que os indicadores de desempenho, previstos na Emenda nº 30, e indicadores de resultado, sejam elaborados visando a acompanhar o andamento e impacto das metas e que sejam disponibilizados à sociedade. E, além das comparações entre metas propostas e alcançadas, deve-se tornar possível também, por meio de informações e análises trazidas pelo poder público, a comparação das situações presente e futura com as situações passada e desejada – considerando a demanda atendida, a existente e a que virá a existir.

A despeito das necessidades de aperfeiçoamentos no que diz respeito a nomenclaturas, agrupamento de metas semelhantes visando a facilitar o acompanhamento pela população, unidades de medida, informações conflitantes, subestimação de metas, metas centrais que possivelmente não serão cumpridas até o final da gestão e integração entre metas e recursos financeiros, há avanços trazidos a partir da aprovação da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Entende-se que entre os grandes avanços trazidos pelo Programa de Metas, através do portal da *Agenda 2012*, estão: o próprio portal, com a sua linguagem acessível à população, e as diversas possibilidades de monitoramento de metas – vale enfatizar a regionalização realizada de acordo com zonas (Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste) e subprefeituras (total de 31).

Ainda assim, algumas metas sofrem com a questão da não identificação, não havendo o local onde serão implementadas. Tal embaraço não é próprio de todas as

metas, mas está presente em algumas delas; as metas genéricas, em contraposição às detalhadas, impossibilitam o monitoramento, principalmente pela sociedade. O ideal seria avançar na precisão de identificação das metas, trazendo também o nome das ruas que estarão envolvidas nas intervenções públicas. Na Câmara Municipal de São Paulo há pelo menos duas propostas visando a aperfeiçoar o Programa de Metas: a primeira, o Projeto de Lei nº 246 de 2008, que determina a realização de audiências públicas trimestrais em cada uma das 31 subprefeituras do município de São Paulo, com o objetivo de prestação de contas das atividades de competência dos subprefeitos; e a segunda, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 07, de 2011, que obriga os secretários da gestão municipal a comparecerem semestralmente à Câmara Municipal, a fim de apresentar um balanço do Programa de Metas – além do PPA e da LOA.

### Instrumentos complementares ou conflitantes?

Apresentados os três instrumentos, cabe realizar uma análise transversal sobre a convivência destes no Estado brasileiro enquanto ferramentas que se complementam, e assim beneficiam o processo de planejamento, ou entram em conflito, causando mais dificuldades que facilidades.

Para tanto, serão observados alguns pontos específicos que possam evidenciar as dificuldades e facilidades de convivência, sugeridas a partir da Tabela 1.

**Tabela 1: Comparação dos instrumentos**

	PPA/LDO/LOA	Orçamento Participativo	Programa de Metas
<b>Primeira Implantação</b>	1991	1989	2009
<b>Periodicidade</b>	Quadrienal	Anual	Quadrienal
<b>Obrigatoriedade</b>	Regulamentado pela CF/88	Iniciativa livre do Chefe do Poder Executivo	Regulamentado pela Lei Orgânica Municipal
<b>Momento de Apresentação</b>	2º. ano de gestão	A qualquer momento	90 dias após início da gestão
<b>Visão</b>	Médio prazo	Curto prazo	Médio prazo
<b>Definição de Prioridades</b>	Iniciativa do Poder Executivo	Articulação com a sociedade civil	Iniciativa do Poder Executivo
<b>Participação popular</b>	Consultivo	Deliberativo ou consultivo	Consultivo
<b>Acompanhamento da execução</b>	Difícil	Depende do modelo adotado	Facilitada
<b>Metas</b>	Estabelecidas previamente	-	Estabelecidas previamente

**Fonte: Elaborada pelos autores.**



A primeira experiência de implementação do OP, decorrente de discussões já existentes no início da década de 1980, ocorreu em 1989, antes mesmo da primeira implementação do PPA, que entrou no ordenamento jurídico brasileiro com tal denominação em 1988, mas, descende do antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), de 1967. Já o Programa de Metas é o instrumento mais recente, cuja primeira implementação ocorreu em 2009, na cidade de São Paulo, e está em seu último ano de vigência.

Quanto à periodicidade, a característica anual do OP pode sugerir maior acompanhamento da sociedade sobre as ações, porém, esta afirmação justifica-se apenas se comparada ao PPA, que não tem um mecanismo demonstrativo da execução tão acurado quanto o Programa de Metas, que se mostra, de certo ponto de vista, mais positivo que o OP, pois demonstra com maior amplitude o atendimento das demandas, neste caso, definidas por metas.

A obrigatoriedade transmite as distintas características, tendo em vista a obrigatoriedade por força de lei do PPA, da LDO e da LOA e do Programa de Metas e a adoção de livre iniciativa do OP, cujo ambiente político da localidade é sempre levado em consideração para adoção ou não, podendo, de uma gestão para outra, deixar de existir. Neste sentido, no caso de localidades com obrigatoriedade de implantação do Programa de Metas, como a cidade de São Paulo, o OP perderia força em sua existência, devido aos objetivos comuns, apesar dos mecanismos distintos.

No que diz respeito ao momento de apresentação, um novo PPA é exibido pelo Chefe do Poder Executivo apenas em seu segundo ano de gestão, pois, em seu primeiro ano, cabe a ele seguir o programa plurianual estabelecido durante a gestão anterior. Assim, pretende-se dar continuidade à política de planejamento público e, consequentemente, aos seus planos, programas e projetos. Da mesma forma, LDO e LOA devem estar atreladas às diretrizes, objetivos e metas do PPA. Por outro lado, o Programa de Metas é elaborado já no primeiro ano de gestão do Chefe do Poder Executivo, que possui 90 dias para apresentá-lo, e de término no último ano do mesmo mandato. Já o OP pode ser apresentado a qualquer momento.

A visão do planejamento exprime a dúbia relação entre PPA e Programa de Metas, que estabelecem prioridades e metas no mesmo sentido, e a diferença da adoção do OP, que busca uma relação mais direta e de curto prazo com a sociedade, com questões mais pontuais.

As prioridades, que partem do poder executivo – apesar do OP conter mais mecanismos de articulação com a sociedade, permitindo diferenciação – relacionam-se diretamente com a apreciação da participação popular, já que possuem reflexos diretos. Isto ocorre no momento em que o OP, apesar de permitir a articulação com a sociedade de maneira mais efetiva, não garante a fiel execução das decisões, que podem ser deliberativas ou apenas consultivas. Neste ponto, o PPA e o Programa de Metas, que partem essencialmente do poder executivo, e contam com audiências públicas consultivas, se distinguem e partem para outras definições de controle e participação.

Em relação ao acompanhamento da execução, o OP fica prejudicado, ao passo que a execução orçamentária pode não garantir totalmente o cumprimento dos anseios da população e nem há padronização do estabelecimento de mecanismos de acompanhamento. O PPA, além de apresentar-se em uma linguagem não trivial, não possui mecanismo de acompanhamento em tempo real, diferentemente do portal da *Agenda 2012* do município de São Paulo, construído a partir da exigência do Programa de Metas, que possui uma linguagem mais acessível, facilitando a sua visualização e compreensão, e possui também o *Termômetro*, mecanismo que permite o acompanhamento das fases de cada uma das 223 metas.

Assim, em se tratando de metas, tanto o PPA como o Programa de Metas estão calcados nelas, pois, os dois instrumentos vislumbram a Gestão Pública por resultados. Ambos os instrumentos também contam com a participação popular, através de audiências públicas, em suas construções. Ademais, o Programa de Metas conta com um Conselho Consultivo. Já o OP, que é essencialmente um instrumento de incentivo à participação popular na priorização da destinação de verbas do orçamento público, a partir de possibilidades preestabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo, o acompanhamento a partir de metas nestes moldes torna-se um tanto quanto difícil, já que não há clara definição de quais objetivos serão almejados, ficando a cargo da discussão a definição das prioridades, deslocando, portanto, tanto a questão do estabelecimento de metas, quanto a do acompanhamento, relatada anteriormente.

A lei orçamentária anual (LOA), que compreende o orçamento do ente federativo federal, estadual ou municipal, também conta com audiências públicas nas casas legislativas para sua elaboração, ou seja, a população tem a possibilidade de debater com os gestores públicos e os parlamentares a aplicação dos recursos públicos, por meio de sugestões às propostas apresentadas. Então, há aqui uma proximidade significativa aos objetivos do OP.

## Considerações Finais

Considerando a análise realizada neste trabalho, acredita-se que os esforços deveriam estar centralizados nos instrumentos já existentes, aperfeiçoando-os, reforçando-os, valorizando-os, ao invés de serem criados novos instrumentos que possuem as mesmas finalidades, sobrepondo-os, correndo-se o risco, no limite, de enfraquecê-los e esvaziá-los.

Desse modo, a sociedade – além de apropriar-se dos espaços de discussão e ser empoderada – precisa cobrar dos poderes legislativos maior atuação nos campos de fiscalização, avaliação e controle das ações dos poderes executivos e das respectivas gestões públicas, contando para isso com o auxílio dos tribunais de contas. Assim, desloca-se, em alguma medida, a centralização de atividades na produção de leis para o controle e fiscalização, atribuição de importância inegável dos poderes legislativos.

Em nível nacional, há uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 52, de 2011 – submetida às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – que, caso aprovada, irá alterar os artigos 48 e 84 da Constituição Federal brasileira de 1988, visando a obrigar o presidente da República, os governadores e os prefeitos, eleitos ou reeleitos, a apresentarem à sociedade civil e ao Poder Legislativo competente o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até noventa dias após a respectiva posse.

Neste caso, a mobilização da sociedade civil e todo processo legislativo necessário à aprovação de uma lei – uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) – demanda votação em dois turnos em ambas as casas legislativas federais e maioria qualificada, ou seja, 3/5 dos votos do corpo de parlamentares, desemboca no retrabalho, exigindo esforços para construção de agenda, negociações, propostas, e todo processo político necessário. Assim, caminha-se em direção ao agravamento do cenário presente no país, que possui um ordenamento jurídico extenso, volúvel, redundante, conflituoso, desconhecido, complexo, convivendo-se, assim, no que é denominado de “inflação legislativa”.

Ainda que os instrumentos de planejamento e orçamento apresentados possuam peculiaridades, assegurando vantagens e desvantagens em diferentes componentes de análise, a finalidade é semelhante, quando não a mesma. Então, como proposição, acredita-se que a consolidação de tais instrumentos, reunindo as características positivas de cada um deles e corrigindo as deficiências – com o objetivo principal de potencializá-los – configura-se como uma possível alternativa.

Cabe ressaltar que este artigo pretende analisar os principais instrumentos de planejamento e orçamento públicos brasileiros de maneira não exaustiva, evidenciando alguns dos principais aspectos de cada um, e reconhece a necessidade de estudos futuros e complementares que contemplem também outros aspectos de cada mecanismo.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** [on line]. 2007. Vol. 41, n. spe, p. 67-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/ao5v41sp.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2012.
- AGENDA 2012. Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.agenda2012.com.br>>. Acesso em: 7 mai. 2012.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica”. In: Giacomoni, James & Pagnussat, José Luiz (orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, Enap. Vol. 1, 2006, p. 193-228.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 2 mai. 2012.
- BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2012.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 52 de 2011. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/pec52-2011.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2012.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo, 34, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, **Pólis**, 2002. 32 p. (Cadernos Pólis, 5).
- COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 15, n. 56 – São Paulo: 2010.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de

Janeiro: FGV, v. 5, n. 42, set./out. 2008 p. 829-874. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. 22a. ed. São Paulo, Atlas, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. “Gestão Pública Municipal e Inovação no Brasil”. In: Andrews, Cristina W. & Bariani, Edson (orgs.). **Administração Pública no Brasil – Breve História Política**. São Paulo, Unifesp, 2010, p.145-182.

FERREIRA, Carolina da Silva e SANTOS, Clezio Saldanha dos. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na prefeitura municipal de Porto Alegre. **REGE Rev. Gest.** [on line]. 2008. Vol. 15, n. 2. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v15n2/v15n2a2.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15a. ed. São Paulo, Atlas, 2010.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/o81015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/o81015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2012.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015, 2011. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PAGNUSSAT, José Luiz. “Introdução”. In: Giacomoni, James & Pagnussat, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, Enap. Vol. 1, 2006, p. 9-66.

PARES, Ariel; Vall, Beatrice. “A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios”. In: Giacomoni, James & Pagnussat, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, Enap. Vol. 1, 2006, p. 229-270.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

RIBEIRO, Renato J. Brown. Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. out. 2003.

ROCHA, Arlindo C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. In: Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG, Bahia, Brasil, 12-14 nov. 2008.

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos. “Plano Brasil 3 Tempos”, 2004, Disponível em: <[http://www.nae.gov.br/cadernos\\_nae/oi/brasil3t.pdf](http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/oi/brasil3t.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2012.

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos. “Plano Brasil 2022”, 2009, Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/brasil2022/>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. “O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988”. In: Giacomoni, James & Pagnussat, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, Enap. Vol. 2, 2006, p. 187-217.

SÃO PAULO. Anteprojeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo Nº 08/2007. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/AnteprojetoLeiOrganica.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo: promulgada em 4 de abril de 1990. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom\\_t1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lom_t1.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2012.

SEMPLA. Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. Nova econ., Belo Horizonte, v. 16, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n3/a03v16n3.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2012.

SILVA, Leonardo Barbosa e. “A Reforma Administrativa de 1967”. In: Andrews, Cristina W. & Bariani, Edson (orgs.). **Administração pública no Brasil – Breve história política**. São Paulo, Unifesp, 2010, p. 63-84.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, out./dez. 2001b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

VITALE, Denise. A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo. In: Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2004.

WAMPLER, B. 2008. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/o3.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2012.